



**YMPÄRISTÖ-
POLITIikka**

Terhi Peltonen, Pirke Suoheimo, Ulla Huimala,
Jaana Pennanen ja Elise Sahivirta

Vapaaehtoiset ympäristöjärjestelmät ja ympäristölupaprosessi EU-jäsenvaltioissa



Terhi Peltonen, Pirke Suoheimo, Ulla Huimala,
Jaana Pennanen ja Elise Sahivirta

Vapaaehtoiset
ympäristöjärjestelmät
ja ympäristölupaprosessi
EU-jäsenvaltioissa

HELSINKI 2004



Julkaisu on saatavana myös internetistä:
<http://www.ymparisto.fi/julkaisut>

ISBN 952-11-1628-5 (nid.)
ISBN 952-11-1629-3 (PDF)
ISSN 1238-7312

Kansikuva: Mikko Nurmi
Sivutaitto: Callide/Terttu Halme
Edita Prima Oy
Helsinki, 2004

Sisällys

I Johdanto	5
2 Aineisto	7
3 Vapaaehtoiset ympäristöjärjestelmät ympäristölupaprosessissa ..	8
3.1 Vapaaehtoisten järjestelmien asema ympäristölupaprosessissa Suomessa	8
3.2 Kokemukset muista maista	9
3.2.1 Hakemusvaihe	9
3.2.2 Lupaharkinta	11
3.2.3 Lupapäätös ja raportointi	12
3.3 Yhteenveto	14
4 Vapaaehtoisten järjestelmien merkitys valvonnassa	15
4.1 Kansainväliset esimerkit	16
4.2 Yhteenveto	18
5 Osallistumisjärjestelmät, vapaaehtoiset ympäristöjärjestelmät ja lupaprosessi	19
5.1 Kansainväliset esimerkit	20
5.2 Yhteenveto	21
6 Johtopäätökset	22
6.1 Pakotteita ja kannustimia	23
6.2 Kritiikkiä	23
6.3 Tuleva kehitys Suomessa	24
Lyhenteet	25
Kirjallisuus	26
Liitteet	
Liite 1. Jäsenvaltioille lähetetty kyselylomake	27
Kuvailulehdet	29

Johdanto

Tämän selvityksen tavoitteena on koota tietoa ympäristöjärjestelmien hyödyntämisestä ympäristölupa- ja valvontamenettelyissä Euroopan Unionin jäsenvaltioissa. Vapaaehtoinen ympäristöjärjestelmä on keino organisaation ympäristöasioiden ottamiseksi huomioon suunnitelmallisesti. Ympäristöjärjestelmässä organisaatio sitoutuu ympäristönsuojelun tason jatkuvaan parantamiseen. Järjestelmien tavoitteena on lisätä myös avointa vuoropuhelua organisaation ja sidosryhmien välillä. Ulkopuolisen vahvistus on mahdollista hankkia sekä ISO 14001 -standardiin pohjautuvalle että EU:n EMAS-asetukseen perustuvalle järjestelmälle.

Ympäristöasioiden hallintajärjestelmä on pilaavia toimintoja harjoittavien yritysten omatoimisuuteen perustuva järjestelmä standardoitujen menetelmien ja vaatimusten saavuttamiseksi.¹

EMAS-järjestelmässä sääntelyn perustana on yhteisön asetus (ETY/1836/93 ja sen muutokset) teollisuusyritysten vapaaehtoisesta osallistumisesta ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään ja lisäksi Suomessa kansallinen laki (8.11.2002/914) vapaaehtoisesta osallistumisesta ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään. Järjestelmään osallistuminen on vapaaehtoista, mutta siihen sitoutuminen johtaa tiettyjen velvoitteiden syntymiseen. Eräs tällainen velvoite on luoda järjestelmä, jolla varmistetaan ympäristöllisten lupien noudattaminen. EMAS-järjestelmä ei merkitse vapautumista lainsäädännön velvoitteista.

ISO 14001 -standardin mukainen hallintajärjestelmä on osa EMAS-järjestelmää. EMAS-järjestelmä edellyttää organisaatiolta lisäksi mm. toimipaikkakohtaisten merkittäviin ympäristönäkökohtiin liittyvien tietojen julkistamista ja asettamista kaikkien saataville. Ympäristöjärjestelmä on apuväline tämän tiedon tuottamisessa. Ympäristöselonteossa on oltava lisäksi mm. asetetut ympäristöpäämäärät ja -tavoitteet, kuvaus rekisteröidystä organisaatiosta, organisaation ympäristöpolitiikka sekä lyhyt kuvaus ympäristöjärjestelmästä. EMAS-järjestelmässä ulkopuolinen, akkreditoitu todentaja vahvistaa ympäristöselonteossa esitetyt tiedot.

Voidakseen rekisteröityä EMAS-järjestelmään organisaation on täytettävä ympäristölainsäädännön sille asettamat vaatimukset. Lisäksi organisaatio määrittelee oman toimintansa merkittävät ympäristönäkökohdat, joihin voi sisältyä myös ympäristölupamenettelyn ulkopuolella olevia näkökohtia. Yhteisön merkittäviksi katsomia ympäristönäkökohtia tulee esiin esimerkiksi Paikallisagenda 21 -työn tuloksena. Merkittävien ympäristönäkökohtien arviointiperusteet ovat EMAS-asetuksen² mukaan julkisia. Arviointi on perustana ympäristöpäämäärien ja -tavoitteiden asettamiselle. Myös avoimuus ja vuoropuhelu yleisön ja muiden sidosryhmien kanssa kuuluu EMAS-järjestelmän vaatimuksiin.³

¹ Hollo 2001, 529.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 761/2001, liite VI 6.4.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 761/2001, liite I B 3.

Vuonna 2003 EMAS-organisaatioita oli eniten Saksassa (2 364 kpl). Itävallassa EMAS-organisaatioiden lukumäärä oli 300, Italiassa 146, Tanskassa 124, Englannissa 80 ja Hollannissa 27. Suomen rekisteröityjen EMAS-organisaatioiden lukumäärä oli syksyllä 2003 39 (yhteensä toimipaikkojen 45).

EMAS-asetuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi harkittava, miten EMAS-rekisteröinti voidaan ottaa huomioon ympäristölainsäädännön täytäntöönpanossa ja noudattamisessa, jotta vältettäisiin organisaatioiden ja ympäristölupa- ja valvontaviranomaisten toiminnan tarpeeton päällekkäisyys. Jäsenvaltiot ovat velvollisia raportoimaan tehdyistä toimenpiteistä EU:n komissiolle.⁴

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 761/2001, art. 10.

Aineisto

Vapaaehtoisten ympäristöjärjestelmien ja ympäristölupaprosessin suhdetta toisiinsa EU-jäsenvaltioissa on tarkasteltu sekä kirjallisuus- että kyselytutkimuksen avulla.

Pääasiallisena keinona kirjallisuustutkimuksen aineiston keräämiseen käytettiin internet-sivustoja. Näistä etenkin EU:n komission ylläpitämä, jäsenvaltioiden itse päivittämä EMAS-sivusto⁵ esittelee jäsenmaiden toimia EMASin suhteen. Kirjallisuustutkimuksen aineiston löytämiseen saatiin apua myös muutamilta EU-maiden edustajilta, jotka lähettivät selvityksessä käytettyä tutkimusmateriaalia ja linkkejä maidensa tämän hetkisen tilanteen ja tulevaisuuden suunnitelmien selvittämiseksi. EU:n osarahoittama remas-hanke⁶ ja hollantilaisten valmisteleva ENAP-hanke⁷ käsittelevät selvityksen tapaan vapaaehtoisten ympäristöjärjestelmien suhdetta lupaprosessiin. Syksyllä 2003 ei remas-hankkeesta vielä ollut saatavana tutkimustuloksia. ENAP-hankkeen tuloksia pystyttiin kuitenkin jo hyödyntämään tässä selvityksessä. ENAP-raportissa⁸ tarkastellaan EU-maiden käytäntöjä ja mahdollisuuksia vapaaehtoisten ympäristöjärjestelmien yhdistämiseen lupaprosessiin, valvontaan ja näitä koskevien lakien täytäntöönpanoon.

Yksityiskohtaisempaa ja ajankohtaisempaa tietoa eri maiden käytännöistä ja kokemuksista pyrittiin saamaan sähköpostikyselylomakkeen⁹ avulla, joka lähetettiin maaliskuussa 2003 kahdeksan¹⁰ EU:n jäsenvaltion EMAS-asetuksen mukaisen toimivaltaisen toimielimen edustajalle. Heitä pyydettiin joko itse vastamaan kyselylomakkeeseen tai lähettämään se eteenpäin sellaiselle henkilölle, jolla on kokemusta ympäristöjärjestelmien ja lupaprosessien suhteesta kansallisella tasolla. Kyselytutkimukseen valittiin valtiot, joiden kokemusten tiedettiin tarjoavan Suomelle hyödyllistä tietoa tutkittavasta asiasta. Esimerkiksi Tanskassa tiedettiin olevan käytössä tietyt lupahelpotukset EMAS-organisaatioille ja heidän lupakäytäntönsä on lähellä Suomen vastaavaa. Saksan kokemukset ympäristöjärjestelmien tunnettavuuden ja käyttöönoton edistämisen ja kehittämishankkeista tarjoavat mielenkiintoisia esimerkkejä myös omaa maatamme ajatellen vaikka saksalainen lupakäytäntö poikkeaa paljon suomalaisesta. Vastauksia saatiin Englannista, Hollannista, Tanskasta, Saksasta, Itävaltasta ja Italiasta. Aineiston rajallisuus huomioon ottaen selvityksen tulokset ovat vain suuntaa antavia eri maiden käytännöistä ja kokemuksista.

⁵ Ks. http://europa.eu.int/comm/environment/emas/index_en.htm

⁶ Remas-project = Study of the benefits of environmental management systems (EMS) in the context of regulation.

⁷ ENAP = Project on exploring new approaches in regulating industrial installations.

⁸ ENAP Study - Linking EMS with Permitting, Inspection and Enforcement 2003.

⁹ Ks. liite I.

¹⁰ Englanti, Hollanti, Tanska, Irlanti, Italia, Saksa, Itävalta ja Ruotsi

3.1 Vapaaehtoisten järjestelmien asema ympäristölupaprosessissa Suomessa

Suomessa EMAS-sääntelyn yhteys hallinnollisiin ohjauskeinoihin, kuten lupajärjestelmiin, on jokseenkin löyhä. Ympäristönsuojelulaki ja -asetus (86/2000 ja 169/2000) tulivat voimaan 1.3.2000. Ympäristönsuojeluasetuksessa on luetteloitu tiedot, jotka luvanhakijan tulee liittää hakemukseensa. Hakemukseen on kyseisen säännöksen mukaan myös liitettävä selvitys mahdollisesta ympäristöjärjestelmästä. Ympäristölupa ja sen velvoitteet puolestaan tulevat aikanaan osaksi yrityksen vapaaehtoista järjestelmää. Ympäristölupa perustuvien määräysten ja muidenkin lainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden noudattamatta jättäminen saattaa johtaa EMAS-rekisteristä poistamiseen, siitä riippumatta, käytetäänkö ympäristönsuojelulain mukaista hallintopakkoa tai ei.¹¹

Ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaan ympäristölupa on oltava ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalla, ympäristönsuojeluasetuksella (169/2000) tarkemmin säädettävällä toiminnalla. Ympäristönsuojeluasetuksessa¹² luetellaan ne toiminnot, joilla lupa on tällä perusteella oltava. Luvan hakeminen on Suomessa hyvin ohjattua.

Suomen lainsäädännön mukaan ympäristölupa myönnetään toiminnalle, jos se täyttää ympäristönsuojelulain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen asetusten mukaiset vaatimukset. Lupaviranomaisen on tutkittava asiassa annetut lausunnot ja tehdyt muistutukset sekä luvan myöntämisen edellytykset sekä otettava huomioon mitä yleisen ja yksityisen edun turvaamiseksi säädetään. Lupa-asiaa ratkaistaessa on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.¹³

Ympäristölupa myönnetään asian laadun mukaan toistaiseksi tai määräajaksi. Toistaiseksi voimassa olevassa luvassa määrätään ajankohta luvan tarkistamiseksi. Lupapäätöksestä on käytävä ilmi ratkaisun perusteet ja päätöksen perustelut ja siinä on vastattava lausunnoissa ja muistutuksissa tehtyihin yksilöityihin vaatimuksiin.¹⁴ Yrityksillä on mahdollisuus saada 35 % alennusta ympäristöluvan käsittelymaksuihin, jos esimerkiksi ympäristöjärjestelmän ansiosta luvan käsittely sujuu normaalia joutuisammin. Tietävästi tällaista ympäristöjärjestelmään perustuvaa lupamaksun alennusta ei kuitenkaan ole Suomessa annettu vielä kertaakaan.

Suomen ympäristökeskuksessa syksyllä 2002 tehdyssä tutkimuksessa¹⁵ havaittiin, että metsäteollisuuden, jätevedenpuhdistamoiden ja eläinsuojien ympäristölupapäätöksistä yhteensä 11 % on sellaisia, joissa ympäristöjärjestelmä mai-

¹¹ Hollo 2001, 530.

¹² Ympäristönsuojeluasetus (YSA) 169/2000, 1§.

¹³ Ympäristönsuojelulaki (YSL) 86/2000, 41§.

¹⁴ Ympäristönsuojelulaki (YSL) 86/2000, 52§.

¹⁵ Sahivirta ym. 2003.

nitaan hakemuksessa. Yhdessä päätöksessä järjestelmä mainitaan myös päätöksen ratkaisuosassa. Esimerkkinä mainittakoon kyseisen päätöksen hakemus, jossa kerrotaan, että ”laitoksessa tehtävä ympäristövaikutusten tarkkailu on sisällytetty sertifioituun ISO 14001 -standardin mukaiseen ympäristöjärjestelmään”. Päätöksen perusteluissa mainitaan, että ”lupamääräyksiä asetettaessa on huomioitu myös toiminnanharjoittajan olemassa oleva ympäristöasioiden hallintajärjestelmä ja energiansäästösopimuksiin liittyvät toimet”. Päätöksen lupamääräyksissä ei erikseen mainita ympäristöjärjestelmää.

3.2 Kokemukset muista maista

Euroopan Unionin jäsenvaltioissa on asetettu erilaisia kannustimia niille yrityksille, jotka liittyvät ympäristöjärjestelmään. Kannustimina on tarjottu esimerkiksi helpotuksia ympäristölupien vaatimuksista. Näissä maissa on katsottu, että helpotukset vaatimuksista edesauttavat yrityksiä EMAS-järjestelmän omaksumisessa ja edistävät Euroopan laajuisesti EMAS-järjestelmän käytettävyyttä ympäristöllisenä ohjauskeinona. Perinteisen hallinnollis-oikeudellisen (Command and Control) ohjauksen lisäksi ympäristöpolitiikkaa pyritään ohjaamaan myös muilla keinoin ja lisäämään näin ympäristönsuojelun houkuttelevuutta myös yritysten näkökulmasta. Tämä suuntaus on osa Euroopan jäsenvaltioissa esiintyvää deregulaation esiinmarssia, jonka tavoitteena on virallissääntelyn kaikinpuolinen vähentäminen.

3.2.1 Hakemusvaihe

Englannissa ja Walesissa vapaaehtoiset ympäristöjärjestelmät huomioidaan ympäristölupaprosessin kaikissa vaiheissa. Ympäristöjärjestelmästä vaaditaan tietoa ympäristölupahakemukseen. Ympäristölupahakemusvaiheessa pyritään varmistamaan ympäristöjärjestelmän tehokkuus sen mukaan, kuinka järjestelmän eri vaiheita on käytetty viranomaisvaatimusten saavuttamiseksi. Kaikilta IPPC¹⁶-laitoksilta edellytetään ympäristöjärjestelmän rakentamista. Tämän järjestelmän ei kuitenkaan tarvitse olla sertifioitu ISO 14001 -standardin tai todennettu EMAS-asetuksen mukaan. Englannissa on löydetty viitteitä siitä, että ympäristöjärjestelmää käyttävät organisaatiot kuluttavat vähemmän aikaa lupahakemuksen tekemiseen verrattuna niihin organisaatioihin, joilla ympäristöjärjestelmää ei ole. Ympäristöjärjestelmän ansiosta IPPC-hakemukseen tarvittavista tiedoista 70 % on sellaisessa muodossa, että ne on helppo löytää ja niitä on helppo käsitellä. Tästä seuraa hakemuksen tekemiseen tarvittavien resurssien tarpeen vähentyminen noin 50 % verrattuna niihin organisaatioihin, joilla ympäristöjärjestelmää ei ole.¹⁷ Lisäksi Englannissa käytetään riskienhallintamenetelmää (EP OPRA¹⁸) kaikilla IPPC-laitoksilla. Riskienhallintamenetelmän on myös todettu vähentävän ajantarvetta lupaprosessin kaikissa vaiheissa.¹⁹

IPPC-laitosten ympäristölupahakemuksessa tulee esittää tarkkoja ja eriteltyjä tietoja toiminnasta ja sen vaikutuksista, ja näitä tietoja käytetään apuna arvioitaessa myönnetäänkö lupaa. ISO 14001- ja EMAS-järjestelmät taas edellyttävät, että ympäristövaikutukset on tunnistettu, jotta niistä voidaan löytää merkittävim-

¹⁶ IPPC = Integrated Pollution Prevention and Control

¹⁷ EMSR Full Report 2002, 9. Ks. myös Howes 2002, 15.

¹⁸ EP OPRA = Environmental Protection, Operator Pollution Risk Appraisal

¹⁹ SYKE:n sähköpostikysely EU-jäsenvaltioiden asiantuntijoille 3/2003.

mät. Näitä ajatellen määritellään tavoitteet ja päämäärät. Yritykset saavat itse ympäristöjärjestelmien mukaisesti asettaa kriteerinsä arvioidessaan vaikutustensa merkittävyyttä. Englantilaisen raportin mukaan organisaatioissa eri ihmiset ovat vastuussa IPPC-direktiivin mukaisen lupahakemuksen ja muihin säädöksiin liittyvien hakemusten valmisteluista kuin ympäristöjärjestelmien perustamisesta ja jatkamisesta.²⁰

Hollannissa on käytössä erikoislupa, "the Framework License", niille organisaatioille, joilla on käytössään ISO 14001- tai EMAS-järjestelmä. Erikoislupan saamiseen organisaatiolta edellytetään vuosittaista ympäristöraportointia, lainsäädännön noudattamista ja aktiivista vuorovaikutusta kaikkien sidosryhmiensä kanssa. Erikoislupa ei ole yhtä yksityiskohtainen kuin tavanomainen ympäristölupa. Tavanomaisessa ympäristöluvassa vaaditaan tarkkoja tietoja jokaisesta päästölähteestä, kun erikoisluvassa vaatimukset koskevat toimintaa kokonaisuutena. Lisäksi erikoislupa on ympäristölupa verrattuna organisaation näkökulmasta joustavampi. Toiminnan muutostapauksissa erikoislupan saaneelta organisaatiolta riittää useissa tapauksissa pelkkä ilmoitus ympäristöviranomaiselle. Toimenpiteisiin lupaehtojen tarkastamiseksi ei tällöin ryhdytä.²¹

Tanskassa vapaaehtoiset ympäristöjärjestelmät otetaan huomioon lupaprosessin kaikissa muissa vaiheissa paitsi lupamääräyksissä. Saatujen kokemusten mukaan ympäristöjärjestelmän olemassa olo nopeuttaa hakemuksen tekoa ja käsittelyä, kun siihen tarvittavat tiedot ovat järjestelmän ansiosta helpommin saatavilla.²² EMAS on myös vähentänyt dokumentoinnin tarvetta hakemusvaiheessa.²³

Saksassa vapaaehtoisten ympäristöjärjestelmien yhdistäminen lupaprosessiin olisi mahdollista ja toivottavaa. Yritykset voivat käyttää lupahakemuksessaan ISO 14001- tai EMAS-järjestelmien avulla tuotettuja dokumentteja siinä tapauksessa, että ne ovat tarpeeksi yksityiskohtaista tietoa sisältäviä.²⁴ Saksassa varsinkin EMAS nähdään EU:n lainsäädännön työkaluna siinä missä IPPC-direktiivin mukaiset käytännöt. Saksassa monet organisaatiot ovat osoittaneet kuitenkin tyytymättömyyttä siitä, ettei EU:ssa kehitetä tapoja, joilla eri ohjauskeinot voitaisiin yhdistää. Saksassa on käytössä tiettyjä lupahelpotuksia EMAS-organisaatioille lupamaksuissa ja valvonnassa. Lupamaksun alennus on 30 %, jos luvanhakija on rekisteröitynyt EMASiin. Alennus perustellaan sillä, että EMASin ansiosta lupaviranomaisen työ helpottuu luvan hakemusvaiheessa. Saksassa on lisäksi väljennetty EMAS- ja ISO 14001 -organisaatioiden valvontaa.²⁵

Itävallassa vapaaehtoisista ympäristöjärjestelmistä EMAS otetaan huomioon jo luvan hakemusvaiheessa. Laitoksen toimintaa laajennettaessa EMAS-organisaatioilta riittää pelkkä ilmoitus ympäristöviranomaiselle. Ympäristöviranomaisen on neljän viikon kuluessa ilmoituksen tekemisestä järjestettävä osapuolten tapaminen, jossa kyseistä lupaa käsitellään. Näissä tapauksissa EMAS-todentaja on osittain vastuullinen, jos organisaatio ilmoittaa toiminnan muutosesityksessään vääriä tietoja. Ympäristöjärjestelmän avulla voidaan myös Itävallan kokemusten mukaan säästää aikaa ja vaivaa lupaprosessin eri vaiheissa. Ympäristöjärjestelmä edesauttaa hyvän hakemuksen tekoa. Näin täydennysten tarve on vähentynyt ja hakemuksen valmisteluun tarvittava aika on lyhentynyt.²⁶

²⁰ Dahlström ym. 2002, 17-18.

²¹ SYKEN sähköpostikysely EU-jäsenvaltioiden asiantuntijoille 3/2003.

²² SYKEN sähköpostikysely EU-jäsenvaltioiden asiantuntijoille 3/2003.

²³ ENAP Study - Linking EMS with Permitting, Inspection and Enforcement 2003, 30.

²⁴ Lindström ym. 2003, 61.

²⁵ SYKEN sähköpostikysely EU-jäsenvaltioiden asiantuntijoille 3/2003.

²⁶ SYKEN sähköpostikysely EU-jäsenvaltioiden asiantuntijoille 3/2003.

3.2.2 Lupaharkinta

Englannissa IPPC-laitoksilla käytössä oleva riskienhallintamenetelmä (EP OPRA) lyhentää luvan käsittelyaikaa. Ympäristöjärjestelmän varsinkin ISO 14001:n ja EMASin avulla tiedot ympäristövaikutuksista ja tarvittavista resursseista ovat helposti saatavilla tarkkailua ja valvontaa ajatellen. Englantilaisten kokemusten mukaan organisaatiot, joilla on ympäristöjärjestelmiä käytössään, ovat muita paremmin selvillä ympäristölupaprosessiin liittyvistä kysymyksistä ja toimintatavoista. Näin niitä on helpompi säännellä verrattuna organisaatioihin, joilla järjestelmää ei ole. Toisaalta jotkut muut vapaaehtoiset ympäristöjärjestelmät kuin ISO 14001 tai EMAS saattavat edelleen toimia käytännössä huonosti.²⁷

Hollannissa organisaatioita kannustetaan kommunikoimaan ympäristöviranomaisten kanssa ennen kuin varsinainen ympäristöjärjestelmän sertifiointi tai todentaminen alkaa. Näin voidaan parantaa yhteistyötä ja yhteisymmärrystä ympäristöviranomaisten ja lupavelvoitteisten organisaatioiden välillä.²⁸ Organisaatiot, joilla on ympäristöjärjestelmä käytössään, ovat avoimia ja niiden toimintatavat ovat selkeitä. Lisäksi ne ovat hyvin tietoisia ympäristövaikutuksistaan. Tämän on todettu myös Hollannissa vaikuttavan luvan käsittelyaikaa lyhentävästi.²⁹

Tanskassa on huomattu vapaaehtoisten ympäristöjärjestelmien vaikuttavan luvan käsittelyaikaa lyhentävästi. Tarvittavat tiedot ovat ympäristöjärjestelmän ansiosta paremmin saatavilla.³⁰

Saksassa teollisuuden ja viranomaisten keskuudessa on jo vuodesta 1995 ollut halukkuutta yhdistää EMAS lupaprosesseihin. Tällä hetkellä tavat, joilla ympäristöjärjestelmät voidaan ottaa huomioon lupaprosesseissa, vaihtelevat maan sisällä. Annettavat lupahelpotukset (erityisesti EMASia koskevat) vaihtelevat alueittain (Länder). Yleisesti tarkkailun sekä tutkimus- ja selvityselvoitteiden määriä voidaan vähentää tai vastuuta voidaan siirtää enemmän organisaation sisäiselle tarkkailulle, jos organisaatiolla on käytössään vapaaehtoinen ympäristöjärjestelmä. Saksalaisten kokemuksen mukaan tarkkailu ja valvonta ovat EMASissa jälkikäteisiä. Tästä saattaa seurata ongelmia yhdistettäessä ympäristöjärjestelmää lupaprosessiin. Toisaalta EMASiin voidaan lisätä elementtejä lupaprosesseista. BATin³¹ noudattaminen on tästä hyvä esimerkki.³²

Itävallassa EMAS-organisaatioiden koetaan olevan hyvin tietoisia ympäristövaikutuksistaan. Lisäksi heillä on enemmän dokumentoitua tietoa asiasta verrattuna niihin organisaatioihin, joilla ei ole EMASia käytössään.³³

²⁷ SYKEN sähköpostikysely EU-jäsenvaltioiden asiantuntijoille 3/2003.

²⁸ EMAS HelpDesk 2003.

²⁹ SYKEN sähköpostikysely EU-jäsenvaltioiden asiantuntijoille 3/2003.

³⁰ Final Report 1998, 68.

³¹ BAT = Best Available Techniques

³² Final Report 1998, 68.

³³ Final Report 1998, 7-8.

3.2.3 Lupapäätös ja raportointi

Englannissa tehdyn tutkimuksen mukaan EMAS-selonteon ja lupamääräysten erona on se, että edellisessä selostetaan selvästi ne parannukset³⁴ joita organisaatiossa on tehty, kun taas jälkimmäisessä on määritelty ne tilat, joihin pyritään. Kumpaakin voidaan käyttää indikaattorina organisaation toiminnan tilasta ympäristöasioiden näkökulmasta, mutta ne eivät välttämättä ole samanlaisia. EMASin avulla tehdyt parannukset voivat olla sellaisia, jotka eivät kuulu lain vaatimuksiin. Tällöin lain mukaan ne eivät välttämättä kuvasta hyvin ympäristövaikutusten hallintaa. Toisaalta luvan määräykset saattavat olla vain ympäristön hyvinvoinnin tasapainoon tähtääviä, jolloin EMASin näkökulmasta ne eivät ole jatkuvaa ympäristönsuojelullisen tilan parantamista.³⁵ Englannissa ja Irlannissa IPPC-laitoksille asetetaan lupapäätöksen lupaehtoihin määräys ympäristöjärjestelmän rakentamisesta.³⁶

Hollannissa erikoislupan "the Framework License" on todettu auttavan ympäristölupaviranomaista keskittymään yrityksen merkittävimpien ympäristövaikutusten sääntelyyn. Erikoislupa myös lisää päätöksenteon joustavuutta.³⁷

Saksassa EMAS-organisaatioiden tarkkailu-, tutkimus- ja selvitysvelvoitteita on vähennetty lupamääräyksissä ja vastuuta siirretty enemmän organisaation sisäiseen tarkkailuun. Saksassa on lisäksi vähennetty EMAS-organisaatioiden lupamaksuja 30 %. Perusteena vähennykselle mainitaan EMASin ansiosta vähentynyt viranomaisten työmäärä lupaprosessin aikana.³⁸

Itävallan ympäristöasioiden hallintaa koskeva laki tarjoaa EMAS-organisaatioille jotain valvontaa ja raportointia koskevia helpotuksia lupamääräyksiin sellaisissa tapauksissa, joissa on kyseessä toiminnan muutos.³⁹

Italiassa EMAS-organisaatioille myönnettävä ympäristölupa voimassaoloaika on pidempi kuin muille organisaatioille. Normaali IPPC-lupa on voimassa 5 vuotta, EMAS-organisaatioiden vastaava lupa 8 vuotta.⁴⁰

Ruotsalaisten kokemusten mukaan on tärkeää muistaa, että kyseessä on kaksi erilaista järjestelmää. Siksi on varmistettava, etteivät lupamääräykset estä sitä kehitystä, jonka EMAS-järjestelmä edellyttää.⁴¹

Italian ja muiden EU -jäsenmaiden luotsaamassa IMPEL NETWORK -projektissa vuonna 1997/98, selvitettiin IPPC-direktiivin sekä EMASin suhdetta toisiinsa, niiden edellyttämien toimintatapojen yhdenmukaisuutta ja yhdistämisen mahdollisuuksia turhien päällekkäisyyksien välttämiseksi. IMPEL NETWORKin raportin⁴² mukaan ympäristöraportointia vaaditaan molemmissa järjestelmissä. IPPC:n raportointitavassa keskitytään ympäristövaikutuksiin ja menetelmiin niihin vaikuttamiseksi. EMAS-selonteossa keskitytään ympäristönsuojelun tason jatkuvaan parantamiseen kuvailemalla ympäristön nykyinen tila ja toimintatavat sekä -mahdollisuudet organisaatiokohtaisesti. ENAP-raportin⁴³ mukaan EMAS-selonteko on hyvä esite yrityksen toimintatavoista ja tavoitteista kaikille sidosryhmille ja järjestöille.

³⁴ Kirjoittajan kommentti: Myös EMAS edellyttää ympäristöllisten tavoitteiden ja päämäärien asettamista.

³⁵ EMSR Full Report 2002, 10.

³⁶ ENAP Study - Linking EMS with Permitting, Inspection and Enforcement 2003, 30-31.

³⁷ ENAP Study - Linking EMS with Permitting, Inspection and Enforcement 2003, 30-31.

³⁸ SYKE:n sähköpostikysely EU-jäsenvaltioiden asiantuntijoille 3/2003.

³⁹ EMAS HelpDesk 2003.

⁴⁰ EMAS HelpDesk 2003.

⁴¹ Final Report 1998, 68.

⁴² Final Report 1998, 7-8.

⁴³ ENAP Study - Linking EMS with Permitting, Inspection and Enforcement 2003, 30.

IMPEL NETWORKin raportissa todetaan lisäksi, että erilaisten raportointitapojen yhteydessä ongelmia voi syntyä tiedon keräämisen ja vertailun yhteydessä, koska tietojen luokitteluun käytetään erilaisia tapoja. Raportti ehdottaa ratkaisuksi yhteisen rakenteen kehittämistä järjestelmille, raportoinnin eri vaiheiden yhdistämistä ja lisäksi varmistusta siitä, että tiedon vaihto eri viranomais-ten välillä toimii.

Tanskassa, Hollannissa, Ruotsissa ja Englannissa EMAS-selonteot otetaan huomioon niillä organisaatioilla, joilla on lainsäädännölliset velvoitteet ympäristöraportointiin. **Tanskassa, Hollannissa ja Ruotsissa** pakollisen ympäristöraportin voi korvata ainakin osittain organisaation EMAS-selonteolla. Esimerkiksi **Hollannissa** niiden organisaatioiden, jotka ovat tehneet EMAS-selonteon, ei tarvitse julkaista sidosryhmille tarkoitettua ympäristöraporttia ollenkaan. Selonteolla ei kuitenkaan voi korvata viranomaisten vaatimaa ympäristöraporttia. **Englannissa** EMAS on integroitu ilmastonmuutosta käsittelevään vapaaehtoisen sopimuksen raportointiin.⁴⁴ Englannissa ei kuitenkaan voi korvata pakollista ympäristöraporttia EMAS-selonteolla, koska lupavelvoitteisilta laitoksilta vaaditaan raportointia yli sadasta aineesta huolimatta siitä, kokevatko organisaatiot ne tärkeiksi ympäristövaikutusten aiheuttajiksi tai eivät. Nämä raportointitiedot laitetaan julkisiksi internetiin.⁴⁵

Saksassa ei ole käytössä yritysten pakollista ympäristöraportointia. Muita ympäristöraportteja kuten jätehuoltoon ja VOC-päästöihin liittyviä raportteja on mahdotonta korvata EMAS-selonteolla, koska EU:n lainsäädäntö ei ota huomioon erilaisten raportointitapojen yhdistämistä.⁴⁶

⁴⁴ Clausen ym. 2002, 39-40.

⁴⁵ SYKEN sähköpostikysely EU-jäsenvaltioiden asiantuntijoille 3/2003.

⁴⁶ SYKEN sähköpostikysely EU-jäsenvaltioiden asiantuntijoille 3/2003.

3.3 Yhteenveto

Taulukko 1. Ympäristöjärjestelmien rooli ympäristölupaprosessissa.

Maa	Menettely	Perustelu
Suomi	<ul style="list-style-type: none"> Lupahakemukseen liitettävä selvitys mahdollisesta ympäristöjärjestelmästä 35 %:n alennus ympäristölupamaksusta 	<ul style="list-style-type: none"> Alennus voidaan antaa, jos esimerkiksi ympäristöjärjestelmän ansiosta luvan käsittely sujuu normaalia joutuisammin.
Englanti, Wales ja Irlanti	<ul style="list-style-type: none"> IPPC-laitoksilla pakollinen ympäristöjärjestelmä 	<ul style="list-style-type: none"> Järjestelmien olemassaolo lyhentää luvan käsittelyaikoja, organisaatioita helpompi säännellä; ovat paremmin perillä toimintatavoista
Hollanti	<ul style="list-style-type: none"> Erikoislupa "Framework License" Yhteistyötä organisaatioiden ja viranomaisten kesken ja viranomaisten välillä liittyen kokemuksiin ympäristöjärjestelmistä EMAS-selonteko korvaa sidosryhmille suunnatun raportin 	<ul style="list-style-type: none"> Ympäristöjärjestelmän avulla organisaatioiden toimintatavat selkeämpiä ja läpinäkyvämpiä
Tanska	<ul style="list-style-type: none"> EMAS-selonteko korvaa pakollisen niin sanotun vihreän kirjanpidon raportoinnin (koskee noin 900:a teollisuuslaitosta)⁴⁷ 	
Saksa	<ul style="list-style-type: none"> EMAS-organisaatioiden lupamaksuja alennettu 30 % Mahdollisuus EMAS-organisaatioiden tarkkailu-, tutkimus- ja selvityselvoitteiden vähentämiseen lupamääräyksissä 	<ul style="list-style-type: none"> Viranomaisten vähentynyt työmäärä
Itävalta	<ul style="list-style-type: none"> Toimintaa laajennettaessa EMAS- organisaatioilta edellytetään pelkkää ilmoituksen tekemistä. Ympäristöjärjestelmä edesauttaa hyvän lupahakemuksen tekoa. EMAS—organisaatioille toiminnanmuutostapauksissa raportointia ja valvonnan määrää koskevia helpotuksia lupamääräyksiin 	<ul style="list-style-type: none"> Ympäristöjärjestelmän avulla voidaan säästää aikaa ja vaivaa lupaprosessin kaikissa vaiheissa. EMAS—organisaatiot hyvin selvillä ympäristövaikutuksistaan. Paljon dokumentoitua tietoa asiasta.
Italia	<ul style="list-style-type: none"> EMAS-organisaatioiden ympäristöluvan voimassaoloaika pidempi 	<ul style="list-style-type: none"> EMAS—organisaatiot hyvin selvillä ympäristövaikutuksistaan

⁴⁷ EMAS helpDesk 2003.

Vapaaehtoisten järjestelmien merkitys valvonnassa

4

EMAS-järjestelmään liittyvä velvollisuus noudattaa ympäristölainsäädännön edellyttämiä lupia palvelee myös valvontaa ja tarkkailua. Toimipaikka voidaan poistaa rekisteristä silloin, kun se ei enää täytä EMAS-järjestelmään osallistumisen edellytyksiä.

EMAS-asetuksen 10 artiklassa säädetään järjestelmän suhteesta muuhun yhteisön ympäristölainsäädäntöön. Artiklassa todetaan, että EMAS-järjestelmällä ei rajoiteta ympäristövalvontaa koskevan yhteisön tai kansallisen lainsäädännön, teknisten standardien eikä kyseisistä lainsäädännöstä ja standardeista organisaatioille aiheutuvien velvoitteiden soveltamista.

Lisäksi artiklassa todetaan, että jäsenvaltioiden on harkittava, miten asetuksen mukainen EMAS-rekisteröinti voidaan ottaa huomioon ympäristölainsäädännön täytäntöönpanossa ja noudattamisessa, jotta vältettäisiin sekä organisaatioiden että toimivaltaisten täytäntöönpanoviranomaisten työskentelyn tarpeeton päällekkäisyys.

Euroopan Unioni on esittänyt huolensa yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanon tasosta. Eräänä toimenpiteenä Euroopan parlamentin ja Euroopan Unionin neuvosto on antanut suosituksen jäsenvaltioissa suoritettaville ympäristötarkastuksille asetettavista vähimmäisvaatimuksista (2001/331/EY). Suositus velvoittaa jäsenmaita järjestämään ympäristötarkastustehtävät näiden asetettujen vähimmäisvaatimusten mukaisesti.

Suositus ympäristötarkastuksille asetettavista vähimmäisvaatimuksista⁴⁸ katsoo, että ”yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään rekisteröityjen teollisen toiminnan harjoittajien toimittamat tiedot ja asiakirjat voivat ympäristötarkastusten yhteydessä olla hyödyllinen tiedonlähde”. Ympäristötarkastustoiminnasta laadittavassa suunnitelmassa tulee huomioida esimerkiksi valvonnanalaisten laitosten toiminnan harjoittajien viranomaisille antamat kertomukset, sisäiset seurantatiedot, ympäristöauditointitiedot ja ympäristölausunnot; erityisesti ne, joita ovat antaneet yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään (EMAS) rekisteröidyt valvonnanalaiset laitokset.

Suomessa kansallinen ympäristölupien valvontaa selvittänyt työryhmä ehdottaa raportissaan⁴⁹, että ennen tarkkailusuunnitelman hyväksymistä voi olla tarpeen miettiä, tulisiko toiminnan harjoittajan teettää suunnitelmasta kolmannen osapuolen auditointi. Kolmannen osapuolen auditointia tulisi harkita etenkin silloin, jos tarkkailusuunnitelmassa kuvatut toimet eivät ole riittävässä määrin osa laitoksen EMAS-, ISO 14001 taikka ISO 9000 -järjestelmää.

⁴⁸ Virallinen lehti nro L 118/2001, 41-46.

⁴⁹ Ympäristöministeriön moniste 83/2001, 18.

4.1 Kansainväliset esimerkit

Englannissa ja Irlannissa EMAS-organisaatioiden valvontakertojen välejä on pidentetty.⁵⁰ Näissä maissa on lisäksi kokeiltu niin sanottuja yhteistarkastuksia, joissa viranomaiset ja todentajat/sertifioijat tarkastavat samanaikaisesti sekä toiminnan säädöstenmukaisuutta että ympäristöjärjestelmän tehokasta toteutustapaa. Näiden kokeilujen tulokset ovat osoittautuneet hyviksi. Kokeiluun osallistuneiden organisaatioiden edustajien mielestä yhteistarkastusten avulla voidaan säästää organisaation johdon tasolla tarvittavia resursseja. Sekä organisaatioiden edustajien että tarkastusten suorittajien näkemyksen mukaan yhteistarkastukset osoittautuivat erillisiin tarkastuksiin verrattuna tehokkaammaksi tavaksi löytää organisaation erityispiirteistä ne, joiden vuoksi ympäristöluvan tai ympäristöjärjestelmän vaatimukset eivät täyty. Lisäksi yhteistarkastusten todettiin tuottavan yrityksen toimintatavoista enemmän tietoa. Englannissa on ehdotettu yhteistarkastusten kehittämiseksi viranomaisten, sertifioijien ja todentajien koulutustilaisuuksia, joissa osapuolet tutustuisivat eri ohjauskeinojen perusteisiin ja vaatimuksiin tarkastettavien organisaatioiden näkökulmasta. Lisäksi vapaaehtoisia sopimuksia ja neuvotteluja rooleista, vastuusta ja tiedon vaihdosta eri osapuolten välille on ehdotettu. Näin vältettäisiin yhteistarkastustilanteita, joissa aikaa kuluu eri ohjauskeinojen ymmärtämiseen varsinaisten tarkastustehtävien sijaan.⁵¹

Englantilaisen tutkimuksen mukaan lupatarkastusten ja auditointien tarkoitukset ovat erilaiset. Ympäristölupatarkastusten tarkoituksena on varmistaa lupaehtojen ja BATin noudattaminen sekä selvittää mahdolliset lainrikkomukset. Ympäristöjärjestelmän auditoinnin tarkoituksena taas on varmistaa ympäristöjärjestelmän vaatimusten noudattaminen, järjestelmän asianmukainen toteutus ja ylläpito. Auditoinnin määritelmä on tulkinnanvarainen. Sen mukaan on mahdollista painottaa enemmän johtamisjärjestelmää tai lain edellytyksiä kuin jatkuvaa ympäristönsuojelun tilan parannusta. Toisin sanoen, on hyvinkin mahdollista, että organisaatiolla on samanaikaisesti hyvä ympäristönsuojelun taso ja huonot auditointitulokset. Sertifioijat ja todentajat ovatkin tärkeässä asemassa siinä, keskittyvätkö ne enemmän organisaation ympäristönsuojelun tasoon vai itse järjestelmään.⁵²

Englantilaisen tutkimuksen mukaan ympäristöjärjestelmään (tässä lähinnä ISO 14001) sisältyvän valvonnan ja lupavalvonnan yhtäläisyyksiä ovat kummankin joustavuus ohjauskeinojen osalta. Eroja syntyy sertifioijien/todentajien ja lupavalvontaviranomaisten erilaisten taustojen johdosta, varsinkin teknisen osaamisen näkökulmasta. Yleensä lupaviranomaiset katsovat asioita syvältä ja kapeasti, auditoidut laajemmin, mutta vähemmän yksityiskohtaisesti. Ns. kolmansien osapuolten osallistumiseen ei auditoinneissa ja sertifioinneissa kiinnitetä yhtä hyvin huomiota kuin lupavalvonnan yhteydessä. Suurin osa englantilaisista sertifioijista on sitä mieltä, että ympäristöjärjestelmät ja lupamenettely voitaisiin yhdistää. Toisaalta joidenkin mielestä ISO 14001 -standardi on liian kehittymätön, eikä sertifioijilla ole yleensä tarpeeksi tietoa ja osaamista arvioimaan organisaatioiden toimien lainmukaisuutta. Tutkimuksen mukaan mahdollisuuksia

⁵⁰ ENAP Study - Linking EMS with Permitting, Inspection and Enforcement 2003, 33.

⁵¹ EMSR Full Report 2002, 9-10.

⁵² Dahlström ym. 2002, 19-25.

parempaan tietojen jakamiseen olisi, jos eri osapuolten pääsy toisten raportteihin mahdollistettaisiin. Valvontaviranomaisen tarkastuksiin käyttämä aika on tutkimuksen mukaan yhtä pitkä, kuin sertifioijan ja todentajan käyttämä aika tarkastuksiin.⁵³

Hollannissa on kokemusten perusteella huomattu, että tiedon taso ja määrä ovat EMAS-organisaatioilla paremmat kuin niillä organisaatioilla, joilla ei ole järjestelmää. Tämän perusteella Hollannissa on voitu valvonnan laatua muuttaa. Kaikkia luvan vaatimuksia ei kokemusten mukaan tarvitse tarkastaa ja näin vuoro-vaikutukselle ja keskusteluille virheistä ja vaihtoehtoista jää enemmän tilaa suorien rangaistusten sijaan. Jos organisaatioilla on hyvä ympäristöasioiden hallinnan tila, haluavat ne yleensä osoittaa sen valvonnan yhteydessä viranomaisille. Viranomaiset taas kokevat miellyttävämmäksi vierailla organisaatioissa, joissa asioihin on kiinnitetty huomiota monipuolisesti. Rangaistusten sijaan keskitytään selvitysten tekemiseen ja parannustoimenpiteiden suunnitteluun. Organisaatioita on kannustettu viranomaisten kutsumiseen paikalle auditointeja suoritettaessa. Näin on pyritty kasvattamaan viranomaisten tietämystä ja luottamusta ympäristöjärjestelmiä kohtaan.⁵⁴

Tanskassa valvontamaksua on vähennetty 50 % niille organisaatioille, jotka on rekisteröity EMAS-rekisteriin. Perusteena vähennykselle mainitaan se, että tarkastukset pystytään suorittamaan nopeammin EMAS-organisaatioissa verrattuna niihin organisaatioihin, joilla ei ole EMASia käytössään.⁵⁵

Saksan monissa maakunnissa on päästy yhteisymmärrykseen siitä, että EMAS parantaa organisaatioiden ympäristönsuojelun tasoa ja näin ollen valvontaa on voitu vähentää. Muutamat maakunnat myöntävät samanlaisia etuja myös niille organisaatioille, joilla on ISO 14001 -standardi käytössään.⁵⁶

Itävallassa tullaan jatkossa edistämään EMASin suosiota huomioimalla viranomaisvalvonnassa mahdollinen ympäristöjärjestelmän olemassa olo. Itävallassa EMAS-organisaatioiden koetaan olevan hyvin tietoisia ympäristövaikutuksistaan. Lisäksi heillä on enemmän dokumentoitua tietoa asiasta verrattuna niihin organisaatioihin, joilla ei ole EMASia käytössään.⁵⁷ Tämä vähentää sekä organisaation että valvontaviranomaisen työmäärää. Ympäristöjärjestelmän onkin todettu vähentävän valvonnan ja raportoinnin tarvetta.⁵⁸ Itävallassa valvontatarkastuksia tulee tietyissä organisaatioissa tehdä vuosittain. Lähitulevaisuudessa tämä vuosittainen tarkastusvelvoite poistetaan EMAS- ja ISO 14001 -organisaatioiden osalta.⁵⁹

Italiassa valvontaviranomainen voi huomioida EMASin ja yhdistää sen omaan menettelyynsä.⁶⁰

Espanjassa EMAS-organisaatiot on vapautettu lakiin "3/1998, Comprehensive Intervention of the Environmental Administration" perustuvasta valvonnasta.⁶¹

⁵³ Dahlström ym. 2002, 19-25.

⁵⁴ SYKE:n sähköpostikysely EU-jäsenvaltioiden asiantuntijoille 3/2003. Ks. myös the Dutch Official Circular 1999.

⁵⁵ SYKE:n sähköpostikysely EU-jäsenvaltioiden asiantuntijoille 3/2003.

⁵⁶ SYKE:n sähköpostikysely EU-jäsenvaltioiden asiantuntijoille 3/2003.

⁵⁷ Final Report 1998, 7-8.

⁵⁸ SYKE:n sähköpostikysely EU-jäsenvaltioiden asiantuntijoille 3/2003.

⁵⁹ SYKE:n sähköpostikysely EU-jäsenvaltioiden asiantuntijoille 3/2003.

⁶⁰ EMAS HelpDesk 2003.

⁶¹ Emas HelpDesk 2003.

4.2 Yhteenveto

Taulukko 2. Ympäristöjärjestelmien merkitys valvonnassa.

Maa	Menettely	Perustelu
Suomi	<ul style="list-style-type: none"> Kolmannen osapuolen auditointia tulisi harkita etenkin silloin, jos tarkkailusuunnitelmassa kuvatut toimet eivät ole riittävässä määrin osa laitoksen EMAS-, ISO 14001 tai ISO 9000 –järjestelmää (ehdotus) 	
Englanti	<ul style="list-style-type: none"> Yhteistarkastukset 	<ul style="list-style-type: none"> Tehokkaampaa, resursseja säästävää
Hollanti	<ul style="list-style-type: none"> Valvonnan laadun muutos: Kaikkia luvan vaatimuksia ei tarvitse tarkastaa. Vuorovaikutusta ja keskustelua erehdyksistä ja mahdollisuuksista suorien rangaistusten sijaan Organisaatioita kannustettu viranomaisten kutsumiseen auditointitilanteisiin 	<ul style="list-style-type: none"> Tiedon taso ja määrä paremmat EMAS-organisaatioilla. Pyritään lisäämään viranomaisten tietämystä ja luottamusta ympäristöjärjestelmiä kohtaan
Tanska	<ul style="list-style-type: none"> EMAS-organisaatioiden valvontamaksua vähennetty 50 % 	<ul style="list-style-type: none"> Tarkastukset pystytään suorittamaan nopeammin ja helpommin EMAS-organisaatioissa
Saksa	<ul style="list-style-type: none"> EMAS- ja ISO 14001 -organisaatioiden valvonnan vähennys 	<ul style="list-style-type: none"> Ympäristöjärjestelmä parantaa organisaation ympäristönsuojelun tasoa
Itävalta	<ul style="list-style-type: none"> Vuositarkastusvelvoite poistetaan EMAS- ja ISO 14001 -organisaatioiden osalta 	
Espanja	<ul style="list-style-type: none"> EMAS-organisaatiot vapautettu lakiin “3/1998 Comprehensive Intervention of the Environmental Administration” perustuvasta valvonnasta 	

Osallistumisjärjestelmät, vapaaehtoiset ympäristöjärjestelmät ja lupaprosessi

5

Lupaprosessi on lakisääteinen. Ympäristöön vaikuttavaan toimintaan on pääsääntöisesti saatava viranomaiselta lupa. Vapaaehtoiset ympäristöjärjestelmät ovat puolestaan välineitä ekologisesti kestävä kehityksen huomioivaan organisaation johtamiseen. Eräs merkittävä ero näiden kahden ohjausmekanismien välillä on niihin sisäänrakennetuissa osallistumisjärjestelmissä.

Osallistumisjärjestelmällä tarkoitetaan sitä tiedonsaannin, kuulemisen ja muutoksenhakujärjestelmän ketjua, joka on sisäänrakennettu erilaisiin ympäristöprosesseihin. Suomessa on osallistumisella, erityisesti lupajärjestelmien kuulemistilaisuuksilla ja muutoksenhakumekanismeilla, pitkät perinteet. Meillä on perinteisesti voinut ottaa kantaa ja valittaa viranomaisen toiminnasta.

Eräiden kansainvälisten sopimusten (kuten Århusin sopimus⁶² vuodelta 1998) ja kotimaisen lainsäädännön kehityssuuntana on lisätä kansalaisten vaikutusmahdollisuutta yhteiskunnassa yleensä ja erityisesti ympäristöön kohdistuvassa toiminnassa. Suomessa vastuu ja oikeudet ympäristöasioissa on otettu huomioon uudistetussa perustuslaissa. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä lakiin kirjattiin uutena erillisenä kohtanaan "Vastuu ympäristöstä" (PL 20§): "Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon."

Perustuslakiin tehty lisäys vastuusta ympäristöön voidaan siis nähdä toisaalta oikeutena ja toisaalta velvollisuutena. Osallistuminen on näin ollen kansalaisille oikeuden lisäksi velvollisuus; vastuun ottamista omasta elinympäristöstä. Tämä antaa osallistumisjärjestelmille merkittävämmän roolin kuin, jos kysymys on "vain" oikeudesta. Kääntäen tämä tarkoittaa, että osallistumismahdollisuuden puuttuminen estää kansalaisia hoitamasta heille laissa säädettyä velvollisuutta. Avoimuus, tiedon saatavuus ja ymmärrettävyys, kansalaisten mukanaolo ja mielipiteiden huomioiminen sekä muutoksenhakumahdollisuudet ovat myös julkisen valvonnan elementtejä.

Ympäristölupamenettelyn ja vapaaehtoisten ympäristöjärjestelmien erot tiedonsaannin näkökulmasta johtuvat siitä, että ympäristölupamenettelyssä huomioidaan viranomaisen ja toiminnanharjoittajan lisäksi ns. kolmannet osapuolet eli kaikki ne asianosaiset, joita luvanvarainen toiminta koskettaa jollain tavoin. Tätä kutsutaan myös julkiseksi valvonnaksi, kun kaikilla on halutessaan oikeus tutustua lupamenettelyn eri vaiheisiin, mahdollisuus kertoa mielipiteensä ja toivoa muutoksia havaitsemiinsa epäkohtiin. Ympäristöjärjestelmälle taas on tyyppistä toiminnanharjoittajan ja todentajan välinen yhteistyö, johon kolmannet osapuolet eivät pysty vaikuttamaan. Ympäristöjärjestelmä näin ollen ikään kuin tarjotaan valmiina asianosaisille.

⁶² Hallituksen esitys (HE) 165/2003.

5.1 Kansainväliset esimerkit

Englannissa tehdyn tutkimuksen⁶³ mukaan ympäristöjärjestelmien ja lupakäytännön suurin ero koskee tiedon saatavuutta. Kaikki Englannin ja Walesin ympäristöviraston (Environment Agency) vaatimat laillisen ympäristöluvan edellyttämät tiedot ovat julkisesti saatavilla (näkyvät julkisessa rekisterissä). EMAS-selonteon julkisen raportin yrityksen ympäristöasioista. Englannissa ja Walesissa selonteon vahvistaminen on kuitenkin suljettu prosessi. Todentaja ei laita vahvistamisen aikana esiin tulleita asioita julkisiksi, eikä myöskään anna näitä tietoja toimivaltaiselle toimielimelle. Englannissa ja Walesissa todentajat ovat normaalisti konsultteja, joita koskee salassapitovelvollisuus.

Englannissa kolmansien osapuolten osallistumismahdollisuuksiin ympäristölupaprosessissa on kiinnitetty huomiota erityisen riskienhallintamenetelmän (EP OPRA) avulla, jota käytetään kaikissa IPPC-laitoksissa. Menetelmän riskejä selvittävät ja mittaavat pistetaulukot ovat julkisia, jolloin asianosaiset voivat tutustua tapoihin, joilla teollisuuslaitosten riskien hallinta hoidetaan.

IMPEL NETWORKin raportin⁶⁴ mukaan kolmansien osapuolten osallistumista edellytetään molemmissa järjestelmässä sekä IPPC:ssä että EMASissa vaikkakin toimintatavat ja asian tärkeys painottuvat niissä eri tavoin. IPPC:ssä edellytetään, että mielipiteet otetaan huomioon ennen päätöksentekoa. EMAS-asetuksessa käytetään termiä ”yleisö” (public) monessa eri kohdassa. Yleisöä eli kolmansia osapuolia tulee informoida EMAS-asetuksen sisällöstä ja tarkoituksesta. Organisaatioiden, joilla on EMAS-järjestelmä, tulee tarjota siihen liittyvää tietoa kiinnostuneille, ottaa vastaan kommentteja ja vastata järjestelmiä koskeviin kysymyksiin. Asetus antaa myös asianosaisille oikeuden esittää pyyntöjä organisaation rekisteröintiä, siitä hylkäämistä tai poistamista koskien. Raportin mukaan kummassakin järjestelmässä kolmannet osapuolet tulisi määritellä ottaen huomioon Århusin sopimus.

Tehdyn kyselyn mukaan eri EU-maissa on järjestetty tai meneillään kampanjoita, joilla pyritään edistämään sekä organisaatioiden että yleisön EMAS-tuntemusta. Esimerkiksi **Saksassa** käynnistettiin vuonna 2001 hanke, jonka tarkoituksena oli sekä lisätä EMASin tunnettuutta että kertoa organisaatioille tavoista, joilla uutta logoa voidaan käyttää. Myös muun muassa **Suomessa**, **Italiassa** ja **Ranskassa** on panostettu EMAS-julkaisuihin ja neuvontaan.

Hollannin kokemusten mukaan kolmansien osapuolten voi olla vaikeaa ymmärtää ympäristöjärjestelmää, mutta pelkkä tiedostaminen sen olemassa olosta voi antaa varmuutta siitä, että organisaatio huomioi ja pyrkii vaikuttamaan ympäristöasioihinsa. Ympäristöjärjestöt ovat olleet Hollannissa skeptisiä ympäristöjärjestelmiä kohtaan ja yleisesti kiinnostuneempia tarkemmista teknisistä parannuksista.

Saksassa on kiinnitetty huomiota niihin organisaatioihin, jotka toteuttavat aktiivista tiedonvälitystä ja kommunikaatiota ympäristöasioistaan asiasta kiinnostuneiden kanssa. Yritykset, joilla on vapaaehtoinen ympäristöjärjestelmä käytössään, kertovat yleensä avoimesti toimistaan. Järjestelmän avulla pyritään vuorovaikutukseen sidosryhmien ja asiakkaiden kanssa positiivisen yrityskuvan säilyttämiseksi ja parantamiseksi. Näillä organisaatioilla on järjestelmän ohessa opitut vuorovaikutustavat etunaan, kun esimerkiksi mietitään Århusin sopimuksen asettamia uusia haasteita.

⁶³ Dahlström ym. 2002, 20.

⁶⁴ Final Report 1998, 8-9.

Itävallassa on myös kiinnitetty huomiota kolmansien osapuolien mahdollisuuksiin vaikuttaa niissä tapauksissa, joissa vapaaehtoinen ympäristöjärjestelmä on jollain tavoin yhdistetty lupaprosessiin. Kolmansien osapuolten oikeuksia ei missään tapauksessa tule heikentää.⁶⁵

Ruotsalaisten kokemusten mukaan vapaaehtoisten ympäristöjärjestelmien ja lupaprosessien yhdistämiseen ei ole suuria esteitä. Ongelmia saattaa kuitenkin syntyä siitä, että ISO 14001 -standardi ei ole tarpeeksi avoin.⁶⁶

5.2 Yhteenveto

Taulukko 3. Ympäristöjärjestelmien merkitys osallistumisen näkökulmasta ympäristölupaprosessissa.

Maa	Menettely	Perustelu
Suomi	<ul style="list-style-type: none"> Vastuu ja oikeudet ympäristöasioissa on otettu huomioon uudistetussa perustuslaissa 	<ul style="list-style-type: none"> Suomessa on osallistumisella, erityisesti lupajärjestelmien kuulemistilaisuuksilla ja muutoksenhakumekanismeilla, pitkät perinteet. Meillä on perinteisesti voinut ottaa kantaa ja valittaa viranomaisen toiminnasta.
Englanti	<ul style="list-style-type: none"> Riskienhallintamenetelmän (EP OPRA) dokumentit julkisia 	<ul style="list-style-type: none"> Kolmansien osapuolten osallistumismahdollisuudet ympäristölupaprosessissa (tietoa ympäristöriskeistä ja riskienhallinnan tilasta)

⁶⁵ SYKE:n sähköpostikysely EU-jäsenvaltioiden asiantuntijoille 3/2003.

⁶⁶ Lindström ym. 2003, 62.

6

Johtopäätökset

Vapaaehtoisten ympäristöjärjestelmien yhteydet ja yhdistämismahdollisuudet lupajärjestelmiin ovat olleet eurooppalaisessa keskustelussa yhä useammin esillä. EMAS-asetuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi harkittava, miten EMAS-rekisteröinti voidaan ottaa huomioon ympäristölainsäädännön täytäntöönpanossa ja noudattamisessa, jotta vältettäisiin organisaatioiden ja ympäristölupa- ja valvontaviranomaisten toiminnan tarpeeton päällekkäisyys. Käynnissä olevan keskustelun innoittamana myös Suomen ympäristökeskuksessa selvitettiin muiden Euroopan Unionin jäsenvaltioiden kokemuksia vapaaehtoisten ympäristöjärjestelmien ja ympäristölupaprosessien yhdistämisestä ja siitä, mihin johtopäätöksiin tämä keskustelu on eri jäsenvaltioissa johtanut. Selvityksessä keskityttiin neljään eri peruskysymykseen; miten vapaaehtoisia järjestelmiä on käytetty tai voitaisiin käyttää **luvanhakuprosessissa**, **lupakäsittelyssä** ja **valvonnassa** ja mikä on niiden suhde **osallistumisjärjestelmiin**.

Vaikka kyselyyn vastanneiden maiden lupajärjestelmät poikkeavatkin usein jo lähtökohdiltaan toisistaan, on perinteisen hallinnollis-oikeudellisen ohjauksen ja vapaaehtoisen järjestelmän yhteensovittamisen problematiikka yhteinen kaikille. Kysymyksen ratkaisumallit sen sijaan saattavat vaihdella.

Kesällä 2003 Lontoossa järjestettiin kaksipäiväinen ENAP- ja remas -yhteistyöpaja, joka kokosi 17 maasta asiantuntijoita pohtimaan vapaaehtoisten ympäristöjärjestelmien merkitystä ja roolia hallinnollisessa sääntelyssä. Työpajan tuloksena koottiin lista niistä toimista, joita ympäristöjärjestelmien edistämiseksi suositellaan.⁶⁷

Keskitytään

1. Ympäristöllisiin tuloksiin
2. Sertifioinnin ja todentamisen laatuun
3. EMASin tunnettuuden lisäämiseen – selkeä imago
4. Saadaan EMAS III:n ja läheisten lainsäädäntöjen kehittämistyöhön mukaan asiantuntijoita

Selvennetään

5. Ympäristöjärjestelmiä koskevaa terminologiaa
6. Sertifioijien, todentajien ja viranomaisten rooleja ja vastuita
7. Ympäristöjärjestelmien roolia sääntelyssä
8. Ympäristöjärjestelmien roolia EU:n lainsäädännössä
9. Halutaanko ympäristöjärjestelmistä lukuisia pieniä etuja vai muutamia suuria etuja

Kehitetään

10. Pk-yritysten mahdollisuuksia ympäristöjärjestelmien käyttöön ottamiseksi
11. Strategioita ja suunnitelmia ympäristöjärjestelmien huomioimiseksi EU:n lainsäädännössä

⁶⁷Remas - linking environmental management and performance, Issue 2, 2003, 5. Ks. myös www.remas.info

12. Seuraavan sukupolven vapaaehtoisia järjestelmiä

- yli lainsäädännön vaatimusten
- yli yrityksen rajojen
- kohti kestävästä kehityksestä - yhteiskuntavastuu

6.1 Pakotteita ja kannustimia

Vapaaehtoisten järjestelmien hyväksikäyttöä lupaprosessissa on edistetty pakottein ja kannustimin. Esimerkiksi Englannissa ja Irlannissa IPPC-laitoksilla on oltava ympäristöjärjestelmä. Kannustimina eri maissa on tarjoiltu pidempiä luvan voimassaoloaikoja ja kevennettyjä lupaprosesseja. Valvonnan osalta on yleisimmin käytössä maksun alennuksia ja kevennettyjä valvontamenettelyjä.

Selvityksessä mukana olleiden jäsenvaltioiden kokemuksen mukaan näiden kahden eri järjestelmän yhdistämisestä on saatu runsaasti etuja, joskin kritiikkiäkin on esiintynyt. Kiistatta kaikkien vastanneiden mielipide oli, että vapaaehtoisten järjestelmien hyväksikäyttö lupaprosessissa lyhentää käsittelyaikoja sekä hakijan että viranomaisen osalta. Organisaatioiden toimintatavat ovat selkeämpiä ja niiden kyky ymmärtää esimerkiksi lupahakemuksen vaatimuksia on parempi kuin niiden organisaatioiden, joilla ei ole ympäristöjärjestelmää. Näin ympäristöjärjestelmän avulla voidaan säästää aikaa ja vaivaa lupaprosessin kaikissa eri vaiheissa. Suomessakin on kiinnitetty huomiota lupien pitkiin käsittelyaikoihin, jotka yleensä johtuvat lupahakemusten täydennystarpeesta lupaprosessin aikana. Suomessa onkin ilmeinen tarve saada tuotettua valmiimpia lupahakemuksia luparuuhkien välttämiseksi.

Englannissa erityisen innostuneen vastaanoton ovat saaneet todentajien ja ympäristöviranomaisten yhteistarkastukset laitoksilla. Näiden yhteistarkastusten on todettu olevan hyvin tehokkaita ja aikaa säästäviä, joskin yhteistarkastusmenettelyn alkuun saattaminen on voinut vaatia huomattavia ponnistuksia. Suomessa valvontaviranomaisille järjestettävissä koulutustilaisuuksissa korostetaan viranomaisen ja toiminnanharjoittajien välisen neuvottelun tärkeyttä.

6.2 Kritiikkiä

Eri järjestelmien yhteensovittamista ei ole kuitenkaan aina koettu kovin helpoksi. Yhteensovittamista vaikeuttavat järjestelmien lähtökohtaiset erot. IPPC-lupa perustuu korkeaan suojelun tasoon ja päästörajoihin, joita määrittää BAT. Ympäristöjärjestelmä ei sen sijaan sisällä erityistä päästötasoa tai vähimmäistasoa. Luvat ja niiden määräykset on tarkoitettu suhteellisen pysyviksi kun puolestaan ympäristöjärjestelmä perustuu jatkuvan kehityksen ajatukseen lupaehtojen ollessa lähtötasona. Myös hyödyntämistä valvonnassa on kritisoitu esimerkiksi sillä perusteella, että lupavalvontaan liittyy kiinteästi mahdollisuus käyttää sanktioita kun puolestaan ympäristöjärjestelmän sanktiot ovat lievät ja toteutuvat käytännössä vain äärimmäisen harvoin.

Eräs huomionarvoinen kritiikin aihe on myös ns. mahdollisten haitankärsijöiden ja muiden "kolmansien osapuolten" asema, luvan ollessa avoimempi julkisuudelle kuin vapaaehtoisen järjestelmän. Luvan ennakkovalvonnalliseen luonteeseen kuuluu myös asianosaisten ja muiden tahojen kuuleminen. Ympäristöjärjestelmässä toimijana on organisaation lisäksi ulkopuolinen todentaja tai sertifioija ja vuoropuhelua sidosryhmien kanssa käydään mm. ympäristöselonteon avulla. Esimerkiksi ympäristöjärjestöjen kannalta vapaaehtoisia ympäristöjärjestelmiä ei ole nähty yhtä vakuuttavina kuin lupajärjestelmiä.

6.3 Tuleva kehitys Suomessa

Myös Suomessa käydään keskustelua lupajärjestelmien ja vapaaehtoisten järjestelmien yhteensovittamisesta kuten muissakin jäsenvaltioissa. Verrattaessa muiden maiden kokemuksia valvonnasta Suomen tilanteeseen, on huomioitava, että valvonta muissa EU-maissa nykyisellään poikkeaa lähtökohtaisesti Suomen tilanteesta. Tanskassa kerätään tällä hetkellä yrityksiltä valvontamaksu toisin kuin Suomessa. Mikäli valvontamaksun perimistä toiminnanharjoittajilta harkittaisiin Suomessa, maksun porrastamisesta ja sen perusteista olisi hyvä keskustella, esimerkiksi siitä, voisiko ympäristöjärjestelmä olla yksi maksun alentamisen peruste. Saksassa on pystytty vähentämään EMAS- ja ISO 14001 -organisaatioiden valvontaa. Suomessa valvonta perustuu tällä hetkellä pitkälti laitosten itsensä suorittamaan tarkkailuun. Valvontaviranomainen osallistuu tarkkailun laadunvalvontaan ja puuttuu tilanteeseen, jos tarkkailuraporttien tiedot sitä edellyttävät. Lisäksi EMAS-organisaatioissa ympäristötodentaja tarkastaa ympäristöselonteossa esitettyjen tietojen tuottamiseen liittyvät menetelmät ja vahvistaa ympäristötiedot. Mikäli EU-vaatimukset asettavat Suomelle painetta tarkastuskäyntien lisäämiseksi laitoksissa, voitaisiin tutkia millä edellytyksillä tarkastustoimintaa voitaisiin kohdentaa enemmän niihin laitoksiin, joissa ei ole toimivaa ympäristöjärjestelmää.

Suomessa lupamaksu ei nykyisellään kata luvan myöntämiseen käytettyä työmäärää. Mikäli lupamaksuja päätetään korottaa, voitaisiin maksun korotuksia kohdentaa enemmän niihin laitoksiin, joilla ei ole vapaaehtoisia ympäristöjärjestelmiä käytössään. Toisaalta tällöin vapaaehtoisten järjestelmien lupaprosessiin tuottamien hyötyjen täytyisi olla todellisia ja selkeitä.

Ajatus eri viranomaisten ja todentajien yhteistarkastuksista on hyvin mielenkiintoinen ja myös Suomessa voitaisiin pohtia kysymystä eri toimijoiden välisestä yhteistyöstä ympäristötarkastuksia tehtäessä. Ympäristöjärjestelmien sertifioijien ja todentajien lisäksi yhteistyökumppaneita voisivat olla esimerkiksi vaarallisten aineiden valvonnasta vastaavat viranomaiset.

Tämän selvityksen ja mahdollisten jatkotutkimusten toivotaan edesauttavan asian kehittämistä käytännön lupamenettelyyn, -päätöksiin ja lupavalvontaan Suomessa.

Lyhenteet

BAT	Best Available Techniques
EMAS	The Eco-Management and Audit Scheme (EU:n vapaaehtoinen ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmä)
ENAP	Project on Exploring New Approaches in Regulating Industrial Installations
EP OPRA	Environmental Protection, Operator Pollution Risk Appraisal
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
ISO 14001	International Organization for Standardization -standardisarjan ympäristöjärjestelmästandardi

Käsitteet

Århusin yleissopimus	Tiedon saantia, kansalaisten osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristö- asioissa koskeva Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomission yleissopimus (HE 165/2003)
Remas-project	Study of the benefits of environmental management systems (EMS) in the context of regulation

Kirjallisuus

- Clausen, J., Keil, M. & Jungwirth, M. 2002. Literature Study, The State of EMAS in the EU, Eco-Management as a Tool for Sustainable Development. Brussels. 59 p.
- Dahlström, K. & Skea, J. 2002. Modernising Regulation: The role of environmental management systems. Report of the Final Workshop. London. 34 p.
- EMAS HelpDesk. http://europa.eu.int/comm/environment/emas/index_en.htm (3.2.2003)
- EMSR full report v 3.9 – 16/9/2002. Environmental Management Systems and Regulation Project. Key Findings. The Environment Agency. London. 15 p.
- ENAP Study – Linking EMS with Permitting, Inspection and Enforcement. A Final Report to the Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands (VROM). 2003. Institute for European Environmental Policy. London. 82 p.
- Final Report, IMPEL – Network: Interrelationship between IPPC, EIA, SEVESO Directives and EMAS Regulation. 1998. 76 p.
- Hollo, E. 2001. Ympäristönsuojelu-oikeus. WSOY. Vantaa. 592 s.
- Howes, C. 2002. Environmental Management Systems & Operator Performance at Sites Regulated under Integrated Pollution Control. R&D Technical Report. Environment Agency. Bristol. 31 p.
- Lindström, M., Attila, M., Ihalainen, T., Kohl, T., Pennanen, J., Sahivirta, E. & Secci, D. 2003. Energy Efficiency in Environmental Permits. Finnish Environment Institute. Helsinki. 228 p.
- Remas – linking environmental management and performance. Issue 2. 2003. Environment Agency. Bristol. 7 p.
- Sahivirta, E., Silvo, K., Ollikka, K. & Peltonen, T. 2003. Ympäristönsuojelulain yhdenmukainen täytäntöönpano. Artikkel. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry. Helsinki. 39 s.
- Ympäristöministeriön moniste 83. 2001. Ympäristölupien valvontaa selvittäneen työryhmän mietintö. Ehdotukset valvontakäytäntöjen kehittämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Helsinki. 52 s.

Virallisjulkaisut ym.

- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 761/2001, organisaatioiden vapaaehtoisesta osallistumisesta yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään (EMAS-järjestelmä). EYVL L 114. 24.4.2001. s. 1-29.
- Hallituksen esitys (HE) 165/2003. Hallituksen esitys eduskunnalle tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergiain lain muuttamisesta.
- Laki vapaaehtoisesta osallistumisesta ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään 8.11.2002/914.
- Neuvoston asetus EY/1836/93 teollisuusyritysten vapaaehtoisesta osallistumisesta ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään (EMAS-asetus). EYVL L 168. 10.7.1993. s. 0001 –EYVL EP 1994 15(12) s. 0210.
- The Dutch Official Circular on EMS and Permitting / Enforcement. Circular on the Framework Licence and the Customised license. p. 27. 1999.
- Virallinen lehti nro 1. 118, 27/04/2001. Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus, annettu 4. päivänä huhtikuuta 2001, jäsenvaltioissa suoritettaville ympäristötarkastuksille asetettavista vähimmäisvaatimuksista (2001/331/EY). s. 0041 – 0046.

Epäviralliset lähteet

- SYKEN sähköpostikysely EU -jäsenvaltioiden asiantuntijoille 3/2003.

Liite I. Jäsenvaltioille lähetetty kyselylomake

1. At what point are EMS taken into consideration during the environmental permitting process?

	yes	ISO 14001	EMAS	other EMS	no
During the application process	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
During the permitting process	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In permit conditions	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
During monitoring or supervision	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Please specify:

2. Do EMS have effects on the following phases of the environmental permitting process?

	yes	no
1) Time spent on procedure	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Level of permit conditions	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Fees of the permit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Validity of the permit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Monitoring or supervision	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) In choosing the site inspected	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) Supervision fee	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8) Something else	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

If yes, please explain in details (what kind of effects and what are the justifications for considering EMS in the environmental permitting process):

- 1)
- 2)
- 3)
- 4)
- 5)
- 6)
- 7)

8)

3. Are there effects of EMS in the environmental permitting process on

	yes	no
Authority	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Operators	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Third parties	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

If yes, please specify:

4. Are there any special effects of EMS on the environmental performance in cases where EMS is a part of permitting procedure?

yes	no
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

If yes, please specify:

5. Can the mandatory environmental reports be replaced with the EMAS statements

	yes	no
In total	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Partly	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

If yes, please specify why it is possible:

6. Is the relationship between the public participation in the permitting processes and EMS

	yes	no
Relevant	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Not relevant	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Please specify:

7. In Your opinion, what are the main advantages and the main problems with connecting EMS and the permitting process?

8. Future developments in interrelationship between EMS and permitting processes in your country?

Kuvailulehti

Julkaisija	Suomen ympäristökeskus (SYKE)	Julkaisu-aika Maaliskuu 2004
Tekijä(t)	Peltonen Terhi, Suoheimo Pirke, Huimala Ulla, Pennanen Jaana ja Sahivirta Elise	
Julkaisun nimi	Vapaaehtoiset ympäristöjärjestelmät ja ympäristölupaprosessi EU-jäsenvaltioissa	
Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut	Julkaisu saatavana myös internetistä: http://www.ymparisto.fi/julkaisut	
Tiivistelmä	<p>Selvityksen tarkoituksena on koota tietoa ympäristöjärjestelmien hyödyntämisestä ympäristölupa- ja valvontamenettelyissä Euroopan Unionin jäsenvaltioissa. Vapaaehtoisten ympäristöjärjestelmien yhteydet ja yhdistämismahdollisuudet lupajärjestelmiin ovat olleet eurooppalaisessa keskustelussa yhä useammin esillä ja asiasta keskustellaan jo Suomessakin hyvin samanlaisista lähtökohdista kuin muissakin jäsenvaltioissa. Tämän selvityksen tavoitteena on edesauttaa asian kehittämistä käytännön lupamenettelyyn, -päättöksiin ja lupavalvontaan Suomessa.</p> <p>Vapaaehtoisten järjestelmien hyväksikäyttöä lupaprosessissa on edistetty pakottein ja kannustimien avulla. Esimerkiksi Englannissa ja Irlannissa IPPC-laitoksilla on oltava ympäristöjärjestelmä käytössä. Kannustimina eri maissa on tarjottu pidempiä luvan voimassaoloaikoja ja kevennettyjä lupaprosesseja.</p> <p>Selvityksessä mukana olleiden jäsenvaltioiden kokemusten mukaan näiden kahden eri järjestelmän yhdistämisestä on saatu runsaasti etuja, joskin kritiikkiäkin on esiintynyt. Kiistatta kaikkien vastanneiden mielipide oli, että vapaaehtoisten järjestelmien hyväksikäyttö lupaprosessissa lyhentää käsittelyaikoja sekä hakijan että viranomaisen osalta. Organisaatioiden toimintatavat ovat selkeämpiä ja niiden kyky ymmärtää esimerkiksi lupahakemuksen vaatimuksia on parempi kuin niiden organisaatioiden, joilla ei ole ympäristöjärjestelmää. Ympäristöjärjestelmän avulla voidaan säästää resursseja lupaprosessin kaikissa eri vaiheissa.</p> <p>Eri järjestelmien yhteensovittamista ei ole kuitenkaan aina koettu kovin helpoksi. Yhteensovittamista vaikeuttavat järjestelmien lähtökohtaiset erot. Eräs huomionarvoinen kritiikin aihe on ns. mahdollisten haitankärsijöiden ja muiden "kolmansien osapuolten" asema, luvan ollessa avoimempi julkisuudelle kuin vapaaehtoisen järjestelmän.</p>	
Asiasanat	Vapaaehtoisuus, ympäristöjärjestelmät, ympäristöluvat, valvonta, kannustimet, pakotteet, osallistuminen, ohjauskeinot, resurssit	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Suomen ympäristö 677	
Julkaisun teema	Ympäristöpolitiikka	
Projektihankkeen nimi ja projektin numero		
Rahoittaja/ toimeksiantaja	Suomen ympäristökeskus (SYKE)	
Projektiryhmään kuuluvat organisaatiot		
	ISSN 1238-7312	ISBN 952-11-1628-5 (nid.) 952-11-1629-3 (PDF)
	Sivuja 31	Kieli Suomi
	Luottamuksellisuus Julkinen	Hinta 6 e
Julkaisun myynti/ jakaja	Edita Publishing Oy, Asiakaspalvelu, PL 800, 00043 Edita puh. 020 450 05, telefax 020 450 2380 Sähköposti: asiakaspalvelu@edita.fi , http://www.edita.fi/netmarket	
Julkaisun kustantaja	Suomen ympäristökeskus, PL 140, 00251 Helsinki	
Painopaikka ja -aika	Edita Prima Oy, Helsinki 2004	

Presentationssblad

Utgivare	Finlands miljöcentral	Datum Mars 2004									
Författare	Peltonen Terhi, Suoheimo Pirke, Huimala Ulla, Pennanen Jaana och Sahivirta Elise										
Publikationens titel	Vapaaehtoiset ympäristöjärjestelmät ja ympäristölupaprosessit EU-jäsenvaltioissa (Frivilliga miljösystem och miljötillståndprocessen i EU-medlemsstaterna)										
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt	Publikationen finns tillgänglig på internet: www.ymparisto.fi/julkaisut										
Sammandrag	<p>Syftet med utredningen är att samla information om utnyttjandet av miljösystem i miljötillstånds- och övervakningsförfaranden i EU:s medlemsstater. Sambandet mellan frivilliga miljösystem och möjligheterna att koppla samman dem med tillståndssystemet har allt oftare varit föremål för den europeiska diskussionen och frågan diskuteras även i Finland utgående från ett mycket liknande utgångsläge som i de övriga medlemsstaterna. Syftet med denna utredning är att främja utveckling av ärendet till tillståndsförfarande, -beslut och tillståndsovervakning i praktiken i Finland.</p> <p>Såväl sanktioner som incitament har använts för att främja utnyttjandet av frivilliga system i tillståndprocessen. IPPC-anläggningar exempelvis i England och på Irland måste tillämpa ett miljösystem. Längre giltighet för tillståndet och lindrigare tillståndprocesser har använts som incitament i olika länder.</p> <p>De erfarenheter som medlemsstaterna som deltog i undersökningen har haft visar att en sammanslagning av de två olika systemen medför många fördelar, även om det också har förekommit viss kritik. Alla som deltog var dock överens om att behandlingstiderna såväl för den sökandes som för myndigheternas del blir kortare då de frivilliga systemen utnyttjas i tillståndprocessen. Organisationernas verksamhetssätt är entydigare och deras förmåga att förstå exempelvis kraven i tillståndsansökan är bättre än hos de organisationer som saknar ett miljösystem. Med hjälp av ett miljösystem är det möjligt att spara resurser i alla de olika faserna av tillståndprocessen.</p> <p>Det har dock inte alltid varit en lätt uppgift att samordna de olika systemen. Systemen har olika utgångspunkter vilket försvårar samordnandet. Ett beaktansvärt föremål för kritik är ställningen för s.k. eventuella skadelidande och övriga "tredje parter" eftersom tillståndet är mer öppet för offentlighet än i det frivilliga systemet.</p>										
Nyckelord	Frivillighet, miljösystem, miljötillstånd, övervakning, incitament, sanktioner, medverkan, styrmedel, resurser										
Publikationsserie och nummer	Miljön i Finland 677										
Publikationens tema	Miljöpolitik										
Projektets namn och nummer											
Finansiär/ uppgångsgivare	Finlands miljöcentral										
Organisationer i projektgruppen	<table> <tr> <td>ISSN 1238-7312</td><td>ISBN 952-11-1628-5</td><td>952-11-1629-3 (PDF)</td></tr> <tr> <td>Sidantal 31</td><td colspan="2">Språk Finska</td></tr> <tr> <td>Offentlighet Offentlig</td><td colspan="2">Pris 6 EUR</td></tr> </table>		ISSN 1238-7312	ISBN 952-11-1628-5	952-11-1629-3 (PDF)	Sidantal 31	Språk Finska		Offentlighet Offentlig	Pris 6 EUR	
ISSN 1238-7312	ISBN 952-11-1628-5	952-11-1629-3 (PDF)									
Sidantal 31	Språk Finska										
Offentlighet Offentlig	Pris 6 EUR										
Beställningar/ distribution	Edita Publishing Ab, Kundservice, PB 800, FIN-00043 Edita, Finland, tel., +358 20 451 05, e-mail: asiakaspalvelu@edita.fi , www-server: http://www.edita.fi/netmarket										
Förläggare	Finlands miljöcentral, PB 140, 00251 Helsingfors										
Tryckeri/ tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2004										

Documentation page

Publisher	Finnish Environment Institute (SYKE)	Date March 2004
Author(s)	Peltonen Terhi, Suoheimo Pirke, Huimala Ulla, Pennanen Jaana and Sahivirta Elise	
Title of publication	Vapaaehtoiset ympäristöjärjestelmät ja ympäristölupaprosessi EU-jäsenvaltioissa (Voluntary environmental management systems and the permitting procedure in the EU member states)	
Parts of publication/ other project publications	Publication is also available in the internet: http://www.ymparisto.fi/julkaisut	
Abstract	<p>The purpose of the research is to collect information about the applying of voluntary environmental management systems (EMS) to the environmental permitting and enforcement procedures in the EU member states. The connecting possibilities of the voluntary environmental management systems to the permitting procedure have been more and more often up for discussion in European countries. The issue is already discussed in Finland as well. The objective of this research is to facilitate the development of the connection of EMS to the practical permitting procedure, to the permit decisions and the enforcement in Finland.</p> <p>The applying of voluntary management systems in the permitting procedure has been promoted with sanctions and incentives. For example an environmental management system is mandatory for IPPC institutions in England, Wales and Ireland. As incentives the longer validities of the permits and lightened demands in permitting procedure have been used in different countries.</p> <p>According to the experiences of the member states plenty of advantages have been obtained by connecting EMS and permitting procedure although the criticism also has appeared. The general opinion is that the use of voluntary environmental management systems in the permitting procedure shortens handling time of the permits for both the applicant and the authority. The working of companies are better known and their ability to understand for example the demands of the permit application is better than those organisations on which there is no EMS in use. With the help of the EMS resources can be saved at all different stages of the permitting procedure.</p> <p>However, the connecting of separate systems has not been always regarded as easy. The connection is made more difficult by the start-specific differences of the systems. A noteworthy subject of the criticism will also be "third parties" position when the permitting procedure is more open to the publicity than that of the voluntary system.</p>	
Keywords	voluntariness, environmental management systems, environmental permits, enforcement, incentives, sanctions, participation, resources	
Publication series and number	The Finnish Environment 677	
Theme of publication	Environmental policy	
Project name and number, if any		
Financier/ commissioner	Finnish Environment Institute	
Project organization		
	ISSN 1238-7312	ISBN 952-11-1628-5 (nid.) 952-11-1629-3 (PDF)
	No. of pages 31	Language Suomi
	Restrictions Public	Price 6 EUR
For sale at/ distributor	Edita Publishing Ltd., Box 800, FIN-00043 Edita, Finland tel. +358 20 451 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu@edita.fi , www-server: http://www.edita.fi/netmarket	
Financier of publication	Finnish Environment Institute, P.O. Box 140, FIN-00251 Helsinki, Finland	
Printing place and year	Edita Prima Ltd, Helsinki 2004	


**YMPÄRISTÖ-
POLITIikka**
**Vapaaehtoiset ympäristöjärjestelmät ja
ympäristölupaprosessi EU-jäsenvaltioissa**

Vapaaehtoinen ympäristöjärjestelmä on organisaation ympäristöjohtamisen väline, jonka avulla ympäristöasiat otetaan järjestelmällisesti huomioon kaikessa toiminnassa. EMAS-järjestelmä perustuu EU:n asetukseen organisaatioiden vapaaehtoisesta osallistumisesta yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään, (EY) N:o 761/2001. EMAS-asetuksen mukaan jäsenvaltioiden on harkittava, miten EMAS-rekisteröinti voidaan ottaa huomioon ympäristölainsäädännön täytäntöönpanossa ja noudattamisessa, jotta vältettäisiin organisaatioiden ja ympäristölupa- ja valvontaviranomaisten toiminnan tarpeeton päällekkäisyys. Jäsenvaltiot ovat velvollisia raportoimaan tehdyistä toimenpiteistä EU:n komissiolle.

Tämän selvityksen tavoitteena on koota tietoa ympäristöjärjestelmien hyödyntämisestä ympäristölupa- ja valvontamenettelyissä Euroopan Unionin jäsenvaltioissa. Euroopan Unionin jäsenvaltioissa on asetettu erilaisia kannustimia niille yrityksille, jotka liittyvät ympäristöjärjestelmään. Kannustimina on tarjottu esimerkiksi helpotuksia ympäristölupien vaatimuksista. Näissä maissa on katsottu, että helpotukset vaatimuksista edesauttavat yrityksiä EMAS-järjestelmän omaksumisessa ja edistävät Euroopan laajuisesti EMAS-järjestelmän käytettävyyttä ympäristöllisenä ohjauskeinona. Perinteisen hallinnollisoikeudellisen (Command and Control) ohjauksen lisäksi ympäristöpolitiikkaa pyritään ohjaamaan myös muilla keinoin ja lisäämään näin ympäristönsuojelun houkuttelevuutta yritysten näkökulmasta.

Julkaisu saatavana myös internetistä:
<http://www.ymparisto.fi/julkaisut>

ISBN 952-11-1628-5 (nid.)
ISBN 952-11-1629-3 (PDF)
ISSN 1238-7312

Edita Publishing Oy
PL 800, 00043 EDITA, vaihde 020 450 00
Asiakaspalvelu:
puhelin 020 450 05, faksi 020 450 2380
Edita-kirjakauppa Helsingissä:
Annakatu 44, puhelin 020 450 2566



9 789521 116285